

Politik Pork Barrel di Indonesia: Kasus Hibah dan Bantuan Sosial di Provinsi Banten tahun 2011

ANTONIUS SARAGINTAN*

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Gedung DPR/MPR RI,
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Gelora, Kota Jakarta Selatan, Jakarta, 10270
Indonesia

SYAHRUL HIDAYAT**

Departemen Ilmu Politik, FISIP, Universitas Indonesia
FISIP Gedung B Lantai 2, Kampus UI Depok, 16424
Indonesia
E-mail: saragintan@gmail.com

ABSTRAK

Program-program pemerintah yang bersifat populis memiliki peluang untuk digunakan *incumbent* atau petahana sebagai bentuk strategi untuk menaikkan tingkat keterpilihan atau mempertahankan suara dalam pemilihan kepala daerah. Penelitian ini menemukan bahwa pola yang sama terjadi juga dalam alokasi hibah dan bantuan sosial (bansos) di Provinsi Banten pada tahun 2011. Penelitian ini bermaksud untuk menjawab pertanyaan: apakah alokasi hibah dan bansos yang dilakukan oleh *incumbent* pada tahun 2011 di Provinsi Banten merupakan bentuk politik distributif yang termasuk *pork barrel*? Dengan menggunakan metode kualitatif terutama wawancara, pengamatan di lapangan serta penelusuran dokumen-dokumen tertulis, penelitian ini bermaksud untuk mengemukakan kecenderungan digunakannya alokasi hibah dan bansos sebagai strategi politik yang lebih bersifat *pork barrel* dengan menargetkan wilayah-wilayah yang menjadi basis suara calon petahana serta kelompok-kelompok keagamaan tertentu yang berpengaruh. Penelitian ini juga menegaskan bahwa konsep *pork barrel* dapat dikembangkan dari konsep awalnya untuk mencakup kebijakan yang diinisiasi oleh eksekutif dan dapat terjadi di tingkat lokal.

Kata kunci: politik distributif, pilukada, *pork barrel*, hibah, bantuan sosial

ABSTRACT

The populist programs deployed by government have a higher degree of being used as strategy to increase support at elections known as pork barrel politics. This paper finds that similar pattern also happened in the allocation of grants and social assistance in the province of Banten provided by the local government. This research aims at answering the question: can the grants and social assistances allocated by incumbent in Banten Province in 2011 be categorized as pork barrel distributive politics? By using qualitative method, this study unveils a tendency that both allocation of grants and social assistance were utilized as political strategy by targeting the stronghold suppor-

*Penulis adalah Staf Ahli Anggota DPR RI.

**Penulis adalah Dosen Departemen Ilmu Politik FISIP UI.

ters of the incumbent as well as some influential religious groups. This research also underlines that the concept of pork barrel can be expanded from its original definition to cover policies initiated by executive and can take place in local rather than national.

Keywords: distributive politics, local election, pork barrel, grants, social assistances

DOI: <https://doi.org/10.7454/jp.v2i1.85>

PENDAHULUAN

Setiap negara mempunyai tanggung jawab untuk menyejahterakan masyarakatnya yang salah satunya dilakukan melalui pembuatan dan penerapan program-program pemerintah.¹ Program-program tersebut di antaranya ialah program hibah dan bantuan sosial (bansos). Namun program hibah dan bansos memiliki kecenderungan untuk digunakan oleh aktor-aktor tertentu —seperti kepala daerah (gubernur, bupati, walikota), presiden, dan anggota parlemen— demi kepentingan politik (rumahpe-milu.org). Salah satu penyebab dari penggunaan program hibah dan bansos untuk kepentingan aktor-aktor politik tertentu ialah sifat dari program-program tersebut yang populis, sehingga sering digunakan untuk kepentingan-kepentingan tertentu dalam pemilihan umum baik nasional maupun lokal.² Paling tidak, pada periode 2007-2012 terdapat 120 kasus dugaan penyelewengan dana bansos yang sudah dan sedang ditangani oleh aparat penegak hukum dengan total kerugian negara mencapai 411 trilyun rupiah (Kusumadewi dan Ngazis 2015). Jusuf Kalla, Wakil Pre-

1 Di Indonesia sendiri, tanggung jawab negara itu diatur dalam UUD 1945, khususnya tentang hak setiap orang dalam pemenuhan kebutuhan dasar (Pasal 28C), hak warga negara mendapat pendidikan terutama pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya (Pasal 31 Ayat 1 dan 2), dan hak warga negara mendapat fasilitas kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak (Pasal 34 Ayat 3).

2 Sebelum masuk lebih jauh, perlu diketahui terlebih dahulu pengertian alokasi dana hibah dan bansos itu sendiri. Dana hibah adalah pemberian uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah. Sedangkan dana bantuan sosial (bansos) adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat. Dana hibah dan bansos dalam hal ini berasal dari APBN maupun APBD, tergantung pada skalanya baik bersifat nasional ataupun daerah. Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 mengenai definisi hibah dan bansos. Kebijakan populisme itu tak terlepas dari adanya pragmatism. Untuk mendalami pramatisme partai politik, lihat Aminuddin dan Ramadhan (2015).

siden Republik Indonesia periode 2014-2019, sepakat terhadap dugaan adanya muatan politik dalam penyaluran dana bansos tersebut. Kalla mengatakan bahwa tren dana bansos meningkat setiap mendekati pemilihan umum (pemilu), baik tingkat daerah maupun pusat (Putra 2014).

Gambar 1 di bawah merupakan grafik yang menggambarkan peningkatan alokasi dana bansos dan penyerapannya yang dialokasikan oleh kementerian dan lembaga pemerintahan lainnya (Putra dan Kurniawan 2014). Dari data di bawah dapat dilihat bahwa alokasi dana bansos meningkat cukup signifikan, yaitu dari Rp 75,6 trilyun pada tahun 2012 menjadi Rp 92,1 trilyun pada tahun 2013. Dapat disadari bahwa tahun 2013 adalah tahun yang efektif bagi para calon yang bermaksud tampil di pemilihan umum untuk mulai memperkenalkan diri pada masyarakat agar dapat terpilih pada hari pemilihan. Pada tahun 2014 pun dana bansos hanya turun sedikit menjadi Rp 91,8 trilyun.



Sumber: Majalah *Warta Anggaran* edisi 28 tahun 2014.

Peningkatan alokasi dana bansos dan hibah pun tidak hanya terjadi di tingkat nasional, melainkan juga terjadi di tingkat daerah. Salah satunya ialah alokasi dana hibah dan bansos di Provinsi Banten. Berikut ini tabel realisasi anggaran dana hibah dan dana bansos Provinsi Banten Tahun 2009-2011.³

³ Data tersebut mengacu pada LKPD Provinsi Banten Tahun 2010 dan 2011. Angka-angka hibah di atas merupakan akumulasi dari hibah kepada pemerintah pusat, hibah kepada masyarakat, hibah kepada lembaga swadaya, dan hibah bantuan keuangan daerah. Namun angka hibah yang

Tabel 1
Trend Anggaran Hibah dan Bansos Provinsi Banten 2009-2011

Tahun	Dana Hibah (Rp)	Persentase Kenaikan dari Tahun Sebelumnya	Dana Bansos (Rp)	Persentase Kenaikan dari Tahun Sebelumnya
2009	247,815,419,971	-	48,116,099,994	-
2010	231,830,048,931	-6.45 %	51,428,250,000	6.88 %
2011	666,671,339,498	187.57 %	78,228,746,000	52.11 %

Sumber: Diolah dari LKPD Provinsi Banten tahun 2010 dan 2011.

Merujuk pada data di atas, terdapat peningkatan signifikan yang terjadi pada alokasi dana hibah dan bansos pada tahun 2011. Peningkatan anggaran hibah meningkat hingga 187 % dibandingkan tahun sebelumnya (2010). Peningkatan juga terjadi pada anggaran bansos yang kenaikan anggarannya mencapai 52% dibandingkan tahun sebelumnya. Seperti diketahui bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten diselenggarakan pada tanggal 22 Oktober 2011. Secara logis, pemberian hibah dan bansos tahun 2011 meningkat karena Pemilukada diadakan di penghujung tahun. Oleh karena itu, terdapat peluang untuk menggunakan anggaran tahun 2011 itu karena pada bulan Oktober umumnya sudah banyak realisasi anggaran yang dilakukan. Berbeda dengan konteks pemilu yang dilakukan pada April 2014 ketika peningkatan anggaran terjadi pada tahun 2013, karena tentu saja di awal tahun belum banyak realisasi anggaran yang dapat dilakukan.

Terlebih lagi, kasus hibah dan bansos di Provinsi Banten mendapatkan sorotan dari berbagai pihak karena adanya korupsi yang terjadi dalam penganggaran hibah dan bansos di tahun 2011 (beritasatu.com). Ada usaha untuk memenangkan gubernur *incumbent* saat itu, yaitu Ratu Atut Chosiyah dalam pemilukada tahun 2011 dengan menggunakan dana bantuan sosial dan hibah Provinsi Banten. Kasus ini telah masuk ke pengadilan dengan tujuh orang terdakwa, yang salah satunya merupakan Staf Ahli Gubernur Banten Bidang Ekonomi dan Keuangan, Zaenal Muttaqin. Muttaqin dalam persidangannya mengaku

akan dibahas pada artikel ini dibatasi hanya pada lembaga pemerintah pusat, kelompok masyarakat dan lembaga swadaya pada tahun 2011. Alasan penulis membatasi hal ini dikarenakan keterbatasan data terhadap data hibah keuangan daerah. Total anggaran pada tahun 2011 pada lembaga-lembaga tersebut mencapai Rp 340.463.000.000,-. Lihat ICW (2011).

uang tersebut digunakan nantinya untuk keperluan kampanye Ratu Atut dalam Pemilu Pilkada Banten tahun 2011 (inilahbanten.com). Pengakuan Muttaqin menjadi menarik karena hal itu mengonfirmasi bahwa memang ada upaya penggunaan alokasi hibah dan bansos untuk kepentingan *incumbent*, khususnya menjelang Pemilu Pilkada.

Kecenderungan ini identik dengan fenomena politik yang sering disebut dengan *pork barrel*. Secara singkat, *pork barrel* dapat dikatakan sebagai sebuah usaha yang dilakukan *incumbent* atau petahana untuk mendapatkan alokasi dana dan membawanya kepada konstituen di daerahnya dengan tujuan konstituen mendapatkan sebuah insentif agar kembali memilih petahana tersebut di periode berikutnya (Farejohn 1974). Terminologi ini pertama kali digunakan oleh John Farejohn untuk mengungkapkan fenomena serupa yang terjadi pada lembaga *Congress* di Amerika Serikat (Scholl 1985). Walaupun demikian, terminologi ini tidak jarang tumpang tindih dengan konsep *clientelism* atau *patron client* dan digunakan secara kurang tepat. Salah satu penyebabnya adalah posisi politisi yang memiliki akses terhadap sumberdaya di pemerintahan untuk dibagikan (alokasi) terhadap pendukungnya sebagai patron. Tetapi, secara konseptual keduanya memiliki perbedaan yang jelas dari penerimanya (Kurer 1993, 260). *Pork barrel* merupakan politik alokasi yang bersifat kolektif yang dapat dinikmati oleh orang banyak berupa infrastruktur seperti sekolah, jalan, bangunan atau pelayanan seperti kesehatan. Sedangkan *clientelism* sendiri keuntungan yang didapat oleh pendukung patron lebih bersifat perorangan atau individu. Dapat dicontohkan misalnya pemberian pekerjaan, kontrak, atau keputusan penghapusan pajak dan penggunaan layanan publik yang dikhususkan untuk keuntungan perorangan.

Penggunaan strategi itu tentunya dapat terjadi bukan hanya di Banten, tetapi juga dapat terjadi di manapun karena hal seperti ini memang menjadi sebuah keunggulan bagi *incumbent* yang memiliki akses terhadap anggaran tersebut. Namun, kasus di Banten dapat menjadi pintu masuk untuk memahami politik alokasi anggaran tersebut dengan lebih baik mengingat kasus tersebut telah terbukti di pengadilan sehingga beberapa fakta telah terungkap di persidangan. Tidak hanya itu, Banten

dikenal sebagai sebuah provinsi yang kuat dipengaruhi oleh kelompok informal seperti jawara (Kartodirdjo 1984; Tihami 1992; Romli 2007) dan ulama (Ichwan 2012; Hamid dan Facal 2013). Peranan jawara ditengarai memberikan dorongan yang kuat terhadap upaya petahana untuk meraih dan mempertahankan suaranya dengan membangun jaringan dengan kelompok-kelompok jawara tersebut. Apalagi calon yang juga petahana merupakan anak dari salah satu tokoh jawara terkemuka, Chasan Sochib, selain dengan kelompok ulama. Keberadaan kedua kelompok tersebut dapat menjadi pembeda dalam analisis terhadap sifat kelompok pendukung apakah perorangan atau kolektif.

Dengan alasan itu, penulis ingin menganalisis bagaimana politik *pork barrel* ini bekerja di Banten dengan menelusuri kelompok mana saja yang menjadi target *incumbent* dalam mendulang suara dan apakah hal tersebut memang merupakan bentuk politik *pork barrel*. Hal ini menjadi penting, karena Banten memiliki ciri khas yakni kuatnya kelompok informal seperti ulama dan jawara yang dapat digunakan untuk membedakan antara *pork barrel* dan *clientelism*.

Dalam pemilu, *incumbent* yang memiliki akses terhadap anggaran mempunyai pengaruh dan pijakan awal yang lebih tinggi untuk dekat dengan konstituen. Dengan memiliki akses terhadap sumber daya dengan kekuatan politik yang dimiliki, serta lebih dikenal oleh masyarakatnya, tentu saja menjadikan kesempatan ini dapat digunakan oleh *incumbent* sebagai salah satu strategi dalam menaikkan elektabilitas.

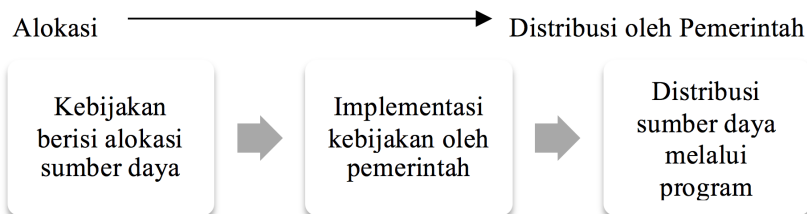
Berdasarkan hal itu, penulis ingin melihat realita yang terjadi dan menyimpulkan apakah memang hibah dan bansos tahun 2011 di Provinsi Banten memang merupakan upaya *incumbent* yang berbentuk strategi politik *pork barrel* dalam usaha menaikkan elektabilitas, menjaga basis suara *incumbent* ataukah hal lain. Penelitian ini mengkaji dari segi regulasi, implementasi dan melihat aspek-aspek dari penganggaran hibah dan bansos. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, penulis mengajukan satu pertanyaan, yaitu apakah alokasi hibah dan bansos yang dilakukan oleh *incumbent* pada tahun 2011 di Provinsi Banten merupakan bentuk politik distributif yang termasuk dalam kategori konsep *pork barrel*.

TEORI POLITIK DISTRIBUTIF DAN KONSEP POLITIK *PORK BARREL*

Politik tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan proses distribusi sumber daya di dalamnya. Politik distributif adalah bentuk pemahaman bahwa politik sebagai arena alokasi dan distribusi sumber daya. Sumber daya diartikan sebagai segala sesuatu yang dapat memberdayakan atau memampukan warga dalam hubungan kuasanya dengan pihak lain (politisi, pejabat publik). Secara empiris, sumber daya mengacu pada barang-barang baik bersifat materiil maupun sosial (Wardani 2014). Distribusi sumber daya dalam politik tersebut tidak dapat dilepaskan dari upaya politik untuk meraih kemenangan dan perolehan suara dalam pemilu (Stokes dalam Palenewen 2014). Dalam hal ini, apabila para pemegang otoritas politik berfokus pada kemenangan pemilu, maka distribusi sumber daya tersebut dapat mengarah pada berbagai tindakan atau strategi untuk memenangkan pemilu (Stokes dalam Palenewen 2014).

Salah satu penerapan politik distributif berkaitan dengan pemanfaatan program-program negara atau program pemerintah untuk meraih kemenangan pada pemilu. Oleh sebab itu, politik distributif dalam hal ini akan lebih cenderung menguntungkan partai penguasa dalam pemerintahan. Hal demikian dikarenakan partai pemerintah kemungkinan memiliki kontrol secara lebih eksklusif dalam memanfaatkan keberhasilan program-program pemerintah (Stokes dalam Palenewen 2014, 25). Berikut ini merupakan gambaran distribusi sumber daya yang dilakukan oleh pemerintah (Wardani 2014, 7):

Gambar 2
Distribusi Sumber Daya



Sumber: Buku Panduan Pendidikan Pemilih tentang Transaksi Politik dalam Pemilu, 2014.

Secara garis besar, penerapan politik distributif dapat dibagi menjadi dua, yaitu programatik (*programmatic*) dan non-programatik (*non-programmatic*) (Stokes dalam Palenewen 2014, 25; Stokes *et.al.* 2013; Wardani 2014). Dalam politik distributif yang bersifat programatik ada peran perantara yang sifatnya bukan mobilisasi pilihan politik warga untuk kepentingan kandidat atau menjadi mediator yang mempertemukan kepentingan kandidat dengan warga pemilih. Perantara tersebut memiliki peranan sebagai pengumpul informasi dan aspirasi warga terkait permasalahan dan kebutuhan yang dihadapi warga. Informasi dan aspirasi yang dihimpun nantinya dijadikan sebagai tuntutan sebagai bentuk penyelesaian permasalahan (Stokes dalam Palenewen 2014, 20).

Dalam politik distributif yang programatik, paling tidak ada dua hal yang perlu diperhatikan (Stokes *et.al* 2013, 8). Pertama, kriteria dari pendistribusiannya harus bersifat publik. Seringkali, meski tidak selalu, sebuah diskusi publik mendahului pembuatan regulasi atau kebijakan dalam politik distributif serta pengimplementasiannya. Kedua, kriteria formal dari distribusi harus benar-benar membentuk suatu pendistribusian dari sumber daya yang bersangkutan langsung kepada masyarakat.

Sedangkan dalam politik distributif yang bersifat non-programatik dibedakan menjadi dua, yaitu klientilisme dan bias partisan. Klientilisme ialah bentuk strategi distribusi ketika kandidat atau partai politik memberikan keuntungan material bagi pemilih dengan syarat pemilih harus memberikan suaranya pada kandidat atau partai tersebut. Pemilih yang tidak memberikan suaranya pada kandidat itu tidak akan mendapat manfaat material dari kandidat (Wardani 2014, 25). Ada beberapa bagian yang tergolong dalam praktik klientilisme, yaitu patronase, jual beli suara, dan *constituency service*. Seperti yang telah kita tahu, bahwa patronase ialah transaksi yang dilakukan secara individu dan bersifat vertikal, yang biasanya dilakukan terhadap yang memiliki hubungan sebelumnya. Sedangkan *constituency service* memiliki alokasi sumber daya yang berasal dari anggaran negara, namun diberikan dengan sifat personal dan tersegmentasi (Wardani 2014, 25).

Sedangkan strategi distribusi bias partisan dibagi menjadi dua, yaitu program/kebijakan publik yang bias kepentingan pemilu (*electoral*

diversion of public programs) dan kebijakan politik *pork barrel*. Bias kepentingan pemilu ialah berkaitan dengan pemahaman bahwa pendistribusian sumber daya pada individu-individu dalam masyarakat dapat meningkatkan dukungan individu tersebut kepada partai atau kandidat yang melakukan distribusi sumber daya. Tidak terdapat konsekuensi bagi individu yang telah mendapat distribusi sumber daya tersebut namun memberikan suara pada partai atau kandidat lain (Palenewen 2014, 26-27). Dengan kata lain tidak ada keterikatan atau timbal balik yang pasti berlaku dengan melakukan hal ini.

Sementara itu, *pork barrel* adalah upaya politik distributif yang dilaksanakan di lokasi yang berkaitan dengan politisi, misalnya berdasarkan daerah pemilihan (dapil) atau daerah geografis tertentu. *Pork barrel* dijelaskan pada awalnya sebagai akibat dari politisi yang secara individu berusaha untuk mengamankan distribusi suara untuk pribadinya dalam pemilu di daerahnya (Denemark 2000). Studi-studi awal menunjukkan bahwa individu yang dimaksud adalah anggota-anggota parlemen, khususnya anggota *Congress* di Amerika Serikat (Ferejohn 1974) dan tidak jarang dianggap menjadi studi yang khas negara tersebut. *Pork barrel* dianggap tidak etis karena menyediakan keuntungan yang tidak adil dalam distribusi sumberdaya yang didasarkan pada wilayah tertentu. Sementara itu, asal sumberdaya tersebut ditanggung oleh seluruh daerah. Selain itu, mereka didukung dengan program-program pemerintah untuk lebih dekat dengan konstituen dan menjadikan program-program itu menjadi bagian dari bentuk kampanyenya untuk terpilih kembali (Walker 2010, 5-7).

Seperti telah disebutkan sebelumnya, *pork barrel* awalnya merupakan istilah yang diungkapkan oleh John Farejohn untuk menyebut fenomena yang terjadi pada *Congress* di Amerika Serikat. Pada awalnya, politik *pork barrel* dianggap eksklusif terjadi Amerika Serikat (Scholl 1985, 1). Penelitian mengenai *pork barrel* banyak memberikan contoh kasus yang berasal dari anggota legislatif karena politik *pork barrel* dianggap sebagai sebuah usaha bagi anggota legislatif mendapatkan alokasi dana untuk dibawa kepada konstituen di daerahnya dengan tujuan agar konstituen mendapatkan sebuah insentif untuk kembali memilih

calon tersebut di periode berikutnya. Namun dalam perkembangannya, fenomena ini berkembang dan semakin dikenal karena terjadi pula di berbagai negara dengan berbagai bentuk dan ciri khas lainnya dan juga dapat dikenakan pada eksekutif.

Farejohn mengatakan paling tidak ada tiga alasan mengapa seorang petahana melakukan politik *pork barrel*. Pertama, kepercayaan bahwa dengan membawa proyek ke daerahnya dapat memberikan sebuah catatan atau riwayat mengenai dirinya yang telah membantu konstituen yang juga berguna pada saat kampanye. Kedua, kepercayaan bahwa dengan memerhatikan konstituen dapat membantu menciptakan kesan tidak terkalahkan yang mencegah penantang-penantang (yang berkualitas tinggi sekalipun) untuk muncul. Ketiga, petahana dapat ‘membeli’ kebebasan untuk mengejar undang-undang yang penting bagi mereka, atau bagi kepemimpinan mereka, dengan kemampuan untuk menyoroti proyek-proyek yang dimenangkan untuk konstituennya pada waktu pemilihan (Farejohn dalam Wilk 2010, 15).

Ada beberapa definisi mengenai politik *pork barrel* itu sendiri. Menurut Susan Stokes, *pork barrel* didefinisikan sebagai alokasi non-programatik yang tidak ditargetkan kepada individu, tetapi ditentukan oleh basis wilayah yang bersifat berat sebelah. Karena bersifat individu itu, maka biasanya berbentuk barang publik lokal (tidak ada pengecualian dan tidak diperebutkan-penulis). Dengan begitu, *pork barrel* merupakan alokasi yang terjadi atas dasar kriteria yang tidak diberikan secara penuh kepada publik (Stokes dalam Golden dan Min 2013, 77). Ken Smith (2011) mendefinisikan politik *pork barrel* sebagai terminologi yang diciptakan untuk menggambarkan alokasi dana yang tidak bertanggung jawab dari pusat yang digunakan untuk proyek-proyek tertentu. Yang dimaksud sebagai *pork* menurut Smith (2011, 3) ialah pengistimewaan pengeluaran pusat yang diberikan kepada daerah tertentu melalui perwakilan-perwakilan daerahnya. Hal-hal demikian akan menguntungkan bagi para legislator yang mendapatkan dana tersebut karena dapat menggunakannya untuk meningkatkan elektabilitas di daerahnya dalam menghadapi pemilihan berikutnya. Hal ini juga menimbulkan ketidakmerataan persebaran dana karena ada daerah-daerah tertentu

yang mendapatkan dana lebih besar, sehingga daerah lain mendapatkan dana lebih kecil. Dalam konteks ini, *pork barrel*, menurut Smith, secara spesifik dilekatkan kepada anggota legislatif.

Pada titik ini, terlihat konsep *pork barrel* mengalami pergeseran dari definisi awalnya. Secara tegas, Evans (2011) menyebutkan bahwa *pork barrel* didasarkan pada pembagian sumber daya berupa program pemerintahan yang dibagikan pada masyarakat di wilayah tertentu. Penekanan pada konsep awal ini bukanlah pada individu melainkan orang banyak yang tinggal di wilayah tersebut. Artinya, wujud dari alokasi tersebut meski tidak bersifat individu, namun juga tidak dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat. Namun dalam perkembangan terbaru, literatur lain menyebutkan bahwa politik *pork barrel* mulai disematkan juga sebagai *group-targeted policy*, yang pembiayaannya diberikan secara langsung namun memang tidak menasar pada publik yang luas, atau hanya berorientasi pada kelompok tertentu saja (Drazen dan Eslava 2006).

Pergeseran lainnya yang perlu juga dicatat adalah adanya kecenderungan untuk melihat bahwa politik *pork barrel* tidak hanya dapat dilakukan oleh anggota legislatif, tetapi juga dapat dilakukan oleh eksekutif. Salah satu peneliti yang menerapkannya pada eksekutif adalah Andrew J. Taylor yang mengindikasikan bahwa *pork-barrel* dapat pula dilakukan oleh seorang presiden atau eksekutif. Secara spasial, Taylor mengambil lokus di Amerika Serikat dengan periode antara 1984 hingga 2004. Taylor membentuk dua hipotesis yang diasumsikan secara umum dalam fenomena *pork-barrel*. Hipotesis ini merupakan bagian dari teori dasar *vote buying*. Hipotesis pertama, yaitu disebut sebagai *battleground hypothesis*. Dalam hal ini, presiden mendistribusikan pengeluaran pada negara-negara bagian yang partainya berkompetisi untuk memenangkan pemilihan untuk periode kedua. Mereka percaya hal tersebut merupakan cara yang murah untuk memengaruhi distribusi pemilihan suara dalam kontestasi pemilihan presiden yang akan datang. Dalam hal ini, petahana mengucurkan dana ke setiap daerah yang belum menjadi basis suaranya untuk memengaruhi dukungan suara saat pemilu (Taylor 2008, 98). Hipotesis kedua, yaitu *presidential-support hypothesis* ketika presiden memberikan penghargaan atau hadiah kepada daerah-

-daerah yang memenangkan dirinya di pemilihan sebelumnya. Hal itu dilakukan karena dipercaya bahwa akan menghasilkan kembali suara yang lebih besar dari total pemilih di masa mendatang daripada mereka mengarahkan untuk membiayai pula daerah yang tidak mendukung mereka sebelumnya (Taylor 2008, 98).

Tidak hanya itu, studi Zohal Hessami juga mengembangkan konsep ini dengan memasukkan konteks lokal yang lebih kuat, tidak lagi untuk kepentingan pemilihan eksekutif di tingkat nasional. Ia mengajukan bahwa politik *pork barrel* juga dapat dilakukan oleh *local executive* seperti gubernur dan walikota dan dilakukan sebagai bentuk usaha memberikan insentif bagi masyarakat agar calon tersebut -khususnya petahana- untuk terpilih kembali dalam pemilihan lokal berikutnya (Hessami 2014, 2-3). Dalam tujuan tersebut, seorang calon eksekutif dapat pula menggunakan politik *pork barrel* dalam usahanya meraup suara masyarakat. Namun Hessami menambahkan bahwa usaha politik *pork barrel* ini paling mungkin terjadi jika sistem pemilihan calon eksekutif dilakukan dengan pemilihan langsung oleh masyarakat (*mayor-council system*), bukan di sistem pemilihan melalui dukungan mayoritas anggota kongres (*council-manager system*) (Hessami 2014, 2).

Ada ciri-ciri mendasar untuk melihat fenomena politik *pork barrel* yang dapat disimpulkan secara umum. Pertama, walaupun awalnya konsep ini ditujukan kepada perilaku anggota legislatif, hal tersebut dapat dilakukan oleh seorang pimpinan pemerintahan dan terutama dikaitkan kepada mereka yang akan menghadapi pemilihan umum di wilayahnya agar terpilih kembali. Kedua, politik *pork barrel* dilakukan dengan menggunakan anggaran negara. Setiap studi kasus yang diangkat secara umum menggambarkan mengenai program pemerintah dan alokasi dana dari pusat yang dibawa ke daerah. Ada pemanfaatan alokasi dana yang tersedia yang digunakan untuk menaikkan keterpilihan calon tertentu. Ketiga, politik *pork barrel* bersifat regional atau konteks kewilayahan. Artinya, alokasi dana hanya bersifat membantu sekelompok masyarakat yang berada pada suatu konteks wilayah tertentu saja. Kemungkinan lain bisa saja wilayah yang dituju merupakan wilayah yang menjadi basis suaranya ataupun wilayah yang menjadi

target untuk menjadi basis suara. Hal ini pula yang berkaitan dengan ciri-ciri politik *pork barrel* yang keempat, yaitu bersifat diskriminatif. Dengan bersifat kewilayahan atau konteks spasial tertentu, tentunya hanya masyarakat tertentu pula yang dapat menikmati hasil dari alokasi dana tersebut. Oleh karena itu, politik *pork barrel* cenderung bersifat diskriminatif atau juga *group targetted*. Kelima, politik *pork barrel* tidak bersifat mengikat konstituennya untuk memilih *incumbent* karena tidak ada perjanjian yang dilakukan. Hal inilah yang membedakan *pork barrel* dengan patronase selain dari perbedaan sifat penerimanya. Patronase juga bersifat mengikat, yang artinya distribusi sumber daya dilakukan jika konstituen telah memilih *incumbent*. Namun, dalam politik *pork barrel*, distribusi sumber daya yang diberikan tidak mengikat konstituen untuk memilih *incumbent* karena umumnya diberikan pada saat pra-pemilihan.

Dalam penelitian ini sendiri, penulis lebih untuk menggunakan konsep *pork barrel* yang telah meluas pengertiannya, tidak lagi bersifat kewilayahan dan nasional melainkan dapat menjadi kebijakan daerah oleh pemimpin eksekutif untuk kelompok tertentu. Definisi ini tentu memiliki kekurangan karena pengertian dari kelompok tersebut berbeda dengan konsep awal seperti digunakan oleh Drazen dan Eslava (2006). Menurut mereka, yang dimaksud dengan kelompok adalah pemilih yang tergabung di dalam kelompok berdasarkan profesi atau kelas seperti pekerja (buruh pabrik), petani, atau kelas menengah. Pada kenyataannya, masyarakat di negara berkembang dan di wilayah tertentu kelompok-kelompok tersebut harus bersaing dengan kelompok-kelompok yang merupakan warisan dari masa lalu. Dalam studi klientelisme atau patronase, keberadaan mereka menjadi penanda dari hubungan klientelisme lama atau *old clientelism* seperti diindikasikan oleh James Scott yang bertahan di dalam masyarakat yang baru setelah modernisasi terjadi atau disebut dengan *new clientelism* (Stokes *et.al.* 2013). Tidak berlebihan jika terdapat adanya irisan antara konsep *pork barrel* dengan klientelisme karena sama-sama terjadi di dalam masyarakat yang masih menyisakan struktur pengelompokan dalam masyarakat lama. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, penelitian ini mencoba memberikan

penekanan pada karakter utama dari *pork barrel* sendiri yaitu, pertama, sifatnya yang tidak ditujukan pada individu. Artinya kebijakan atau program pemerintah daerah dibuat untuk kepentingan yang sifatnya umum dan tidak dibatasi pada kelompok tertentu dan dibangun atas dasar keinginan kepala daerah yang ingin terpilih kembali. Kedua, ciri lain yang menjadi fokus adalah karakter kebijakan yang berbasiskan wilayah. Karena itu, dalam penelitian ini penyebaran atau distribusi dari kebijakan tertentu akan menjadi perhatian pula. Namun, mengingat konsep *pork barrel* diterapkan pada masyarakat yang berbeda, diskusi mengenai hal-hal yang berbeda akan menjadi perhatian dalam tulisan ini.

METODE PENELITIAN

Hipotesis yang diajukan penulis ialah alokasi hibah dan bansos menjelang pemilu di Provinsi Banten merupakan bentuk politik distributif yang bersifat politik *pork barrel*. Penulis mencoba mengidentifikasi hal tersebut dengan mengkomparasikan atau menyandingkan antara temuan-temuan yang ada dalam penganggaran dan pendistribusian hibah dan bansos dengan ciri-ciri politik *pork barrel* itu sendiri. Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan dalam pengumpulan data, karena sensitivitas isu yang tinggi, narasumber yang tidak cukup terbuka, dan tema yang belum banyak diambil sebagai topik penelitian di studi Ilmu Politik di Indonesia. Oleh sebab itu, penelitian ini berposisi sebagai *preliminary research* untuk perkembangan topik-topik yang berkaitan dengan *pork barrel* khususnya di Indonesia.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang bersifat eksplanatif (Ritchie dan Fane 2004, 57). Penelitian kualitatif ini berupaya untuk mendalami alasan atau asosiasi dari suatu gejala. Oleh sebab itu, metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara observasi, studi literatur, serta wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap pihak-pihak terkait di situs penelitian. Metode kualitatif dipilih oleh penulis karena ingin mengeksplorasi fenomena terkait dengan menginvestigasi keterkaitan-keterkaitan yang terjadi terhadap distribusi bansos. Di samping itu, peneliti kualitatif berkepentingan untuk menemukan “suatu kebenaran” mengenai fenomena dalam konteks di

tempat penelitian dilakukan (Hidayat 2000, 5), yaitu penyaluran dana hibah dan bansos di Provinsi Banten. Wawancara dilakukan terhadap narasumber yang diasumsikan memiliki hubungan dengan fenomena yang diangkat oleh penulis. Dengan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) diharapkan akan mendapatkan jawaban yang tepat dan berguna untuk penelitian ini. Narasumber yang dituju di antaranya berasal dari latar belakang birokrasi, lembaga swadaya masyarakat, akademisi, dan tim sukses Ratu Atut sebagai pihak yang akan maju dalam Pemilu tahun 2011. Selain itu, data mengenai kebijakan dana hibah dan bansos sendiri -dari pemerintah, laporan pemeriksaan keuangan maupun organisasi pemantau seperti ICW (Indonesian Corruption Watch)-menjadi salah satu fokus perhatian untuk melihat distribusi wilayah dan penerima.

HIBAH DAN BANSOS DI PROVINSI BANTEN TAHUN 2011

Berdasarkan penelusuran dana hibah dan bansos di Banten pada 2011 ditemukan penerima hibah baik yang menggunakan proposal maupun yang tidak menggunakan proposal. Hal ini tentu saja menjadi fokus awal penulis mengenai regulasi yang mengatur apakah memang memerlukan proposal sebagai pra-syarat atau tidak untuk mendapatkan dana hibah dan bansos. Karena fakta di atas penulis berasumsi bahwa memang ada pra-syarat yang dilakukan untuk memperoleh hibah dan bansos namun tidak mengikat karena ada pula penerima hibah tanpa mengajukan proposal.

Dari data di bawah pada Tabel 2 dapat dilihat bahwa dari 239 penerima hibah hanya 52 kelompok masyarakat yang mengajukan proposal.⁴ Dapat kita lihat bahwa jumlah penerima hibah yang tidak mengajukan proposal jumlahnya jauh lebih banyak. Ini menandakan bahwa sebagian besar memang tidak menggunakan proposal pengajuan sebagai pra-syarat untuk memperoleh hibah. Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa memang regulasi yang ada belum mengikat

⁴ Data olahan tersebut berasal dari data penerima hibah yang diperoleh dari ICW. Kemudian penulis sandingkan dengan data LHP BPK yang di dalam lampirannya terdapat daftar penerima hibah yang mengajukan proposal.

secara tegas mengenai penggunaan proposal pengajuan sebagai syarat memperoleh hibah dan bansos.

Tabel 2
Total Penerima Hibah Berdasarkan Proposal dan Non Proposal
Provinsi Banten Tahun 2011

Kategori	Jumlah Penerima	Total Nominal
Dengan Proposal Pengajuan	52 Kelompok	Rp 171.316.000.000,-
Tanpa Proposal Pengajuan	187 Kelompok	Rp 169.147.000.000,-

Sumber: LHP BPK Nomor 18/LHP/XVIII.SRG/05/2012 dan data ICW. Diolah oleh penulis.

Selain terkait proposal, dalam praktiknya, ada mekanisme *voucher* dan *non-voucher* yang diberlakukan dalam penganggaran bansos. Mekanisme *voucher* merupakan sebuah mekanisme pemberian dana hibah dan bansos berupa dokumen yang ditandatangani oleh Gubernur Banten dan disampaikan pada waktu kunjungan ke daerah-daerah. *Voucher* tersebut diberikan kepada orang atau kelompok masyarakat yang dikunjungi Gubernur. *Voucher* tersebut dapat dijadikan alat untuk mencairkan bantuan sosial dengan melampirkan proposal pengajuan. Pemohon bansos yang dilampiri oleh *voucher* pun lebih diutamakan dalam pencairannya, serta tidak dilakukan verifikasi terkait uji materiil terhadapnya. Hal itu menjadi semacam pengistimewaan terhadap kelompok masyarakat yang memperoleh *voucher* tersebut dalam memperoleh bansos. Pada Tabel 3 dapat dilihat data terkait *voucher* bansos, di antaranya terdiri dari total nominal *voucher* yang dicetak, disebar dan dicairkan, *voucher* yang belum tersebar, dan *voucher* yang disebar tapi belum dicairkan (Data olahan ICW, 16).

Dari Tabel 3 terlihat bahwa memang ada peningkatan nominal *voucher* di tahun 2011 dibandingkan dengan tahun 2010. Dalam temuan penulis, mekanisme *voucher* yang ada bersifat diskriminatif karena penerima *voucher* mendapatkan pengistimewaan atau prioritas untuk mendapatkan alokasi dana tersebut dan dari segi verifikasi pun tidak secara substantif. Hal itu dikarenakan penggunaan *voucher* ini bersifat “*top down*” dari Gubernur sehingga dianggap tidak perlu lagi pengecekan terhadap nominal yang diusulkan. Hal ini membuktikan

bahwa peran Gubernur sangat besar untuk menentukan penerima-penerima alokasi bansos.

Tabel 3
Daftar Nominal *Voucher* Tahun Anggaran 2010 dan 2011 (dalam rupiah)

TA	Nominal <i>voucher</i> tercetak	<i>Voucher</i> disebar dan dicairkan	<i>Voucher</i> disebar tapi belum dicairkan	<i>Voucher</i> belum disebar
2010	8.992.500.000	4.137.000.000	3.533.000.000	1.322.500.000
2011	28.722.500.000	11.695.000.000	8.395.000.000	8.632.500.000

Sumber: LHP BPK

Selain soal bentuk hibah dan bansos, temuan lain adalah mengenai persebaran alokasi anggaran hibah berdasarkan klasifikasi-klasifikasi tertentu. Tujuan penulis ialah untuk melihat kecenderungan persebaran atau pendistribusian hibah apakah memang dalam praktiknya menyasar atau menargetkan kelompok-kelompok tertentu atau tidak. Namun, dari hasil kajian yang penulis lakukan, memang ditemukan adanya kecenderungan-kecenderungan tersebut. Di bawah ini penulis akan mengklasifikasikannya berdasarkan kategori-kategori seperti bidang agama, pendidikan, keolahragaan, sosial, kewanitaan, dan lain-lain. Penulis juga mengaitkan bidang-bidang tersebut dengan berdasarkan pemberian proposal maupun non-proposal. Klasifikasi kategori penerima hibah Provinsi Banten Tahun Anggaran 2011 dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4
Klasifikasi Kategori Penerima Hibah Provinsi Banten Tahun Anggaran 2011

No	Kategori/Bidang	Jumlah Penerima (dalam kelompok)	Total Nominal per Kategori (dalam rupiah)	Jumlah Penerima dengan Proposal Pengajuan	Jumlah Penerima tanpa Proposal Pengajuan
1	Keagamaan	62	74.381.000.000	12	50
2	Pendidikan	41	16.904.000.000	4	37
3	Perempuan	52	12.525.000.000	13	39
4	Olahraga	7	16.800.000.000	1	6
5	Sosial	35	17.130.000.000	13	22
6	Lain-lain	42	202.723.000.000	9	33
	Total	239	340.463.000.000	52	187

Sumber: LHP BPK dan Data ICW. Diolah oleh penulis.

Ada beberapa data yang dapat dijabarkan dari Tabel di atas. Di antaranya ialah jumlah penerima kebanyakan berada pada kategori keagamaan.

Dari 239 penerima hibah, ada 62 penerima hibah yang tergolong dalam bidang agama. Kemudian disusul dengan bidang kewanitaan yakni 52 kelompok, dan kategori lain-lain sebanyak 42 kelompok.⁵ Setelah itu disusul dengan kelompok-kelompok dari bidang pendidikan, kemudian bidang sosial dan terakhir ialah bidang olahraga. Dari data di atas terlihat bahwa kategori yang memiliki nominal terbesar ialah kategori keenam, yakni kategori 'lain-lain.' Namun, nominal tersebut dipengaruhi oleh anggaran KPU Provinsi Banten yang mencapai Rp 132,5 milyar serta pengamanan pemilu pada dan Panwaslu yang masing-masing mencapai Rp 19 milyar dan Rp 10 milyar. Sedangkan, sisanya kemudian yang menjadi anggaran organisasi lainnya. Oleh karena itu, menurut penulis, yang paling besar dan signifikan pengaruhnya dalam melihat distribusi hibah ialah kelompok yang tergabung dalam bidang agama.

Dari data di atas dapat kita lihat bahwa ada tendensi yang dilakukan *incumbent* untuk mendekatkan diri pada kelompok-kelompok agama, karena banyak di antara penerima hibah dari kelompok tersebut yang tidak menggunakan proposal pengajuan sehingga ada indikasi bahwa hibah bukan atas inisiatif dari kelompok-kelompok tersebut, tetapi memang diberikan atas kewenangan Gubernur. Jika demikian, berarti Gubernur memang mempunyai indikasi untuk menargetkan penerima-penerima hibah tertentu. Menurut penulis, hal itu dipengaruhi oleh konteks sosial masyarakat Banten bahwa kelompok keagamaan memperoleh tempat yang dihormati di Banten, sehingga penting untuk mendekatkan diri kepada kelompok tersebut, maupun menjaga hubungan yang telah terjalin dengan kelompok-kelompok tersebut.

Di bawah ini penulis akan mengidentifikasi persebaran alokasi hibah berdasarkan konteks wilayah yang mempunyai basis khususnya kabupaten/kota. Tujuannya agar penulis dapat mengidentifikasi adanya kecenderungan diskriminatif pada daerah-daerah tertentu. Namun, perlu diketahui bahwa meskipun menang dalam Pemilu pada tahun 2006

⁵ Kategori lain-lain ialah kategori yang dimana penerima hibah yang teridentifikasi tidak tergolong dalam 5 (lima) kategori lainnya. Kategori lain-lain ini terdiri dari bidang ekonomi, lingkungan, pemerintahan, pertanian, dan sebagainya. Penulis memasukkannya ke dalam jenis kategori tersebut karena jumlah penerima penerima pada bidang yang sama sangat sedikit, sehingga tidak di buat kategorisasi sendiri.

dan mampu mendominasi hampir setiap wilayah di Banten, total suara Atut tidak mayoritas secara keseluruhan. Atut hanya menang tidak mencapai 50% suara dari total suara yang masuk. Tabel 5 di bawah ini adalah tabulasi perolehan suara dalam Pemilu pada tahun 2006.

Pada Pemilu pada tahun 2006, Atut memenangkan 4 wilayah dari total 6 wilayah kabupaten/kota, yakni Kabupaten Serang dengan perolehan 37,68% suara; Kabupaten Tangerang dengan 38,15% suara; Kabupaten Lebak dengan 52,34% suara; dan Kabupaten Pandeglang dengan 42,32% suara. Tetapi suaranya tidak cukup dominan jika dibandingkan dengan jumlah total pemilih saat itu. Pada tahun 2006, Atut memperoleh sekitar 1,45 juta suara, dari total sekitar 3,7 juta suara. Oleh karena itu, penulis berasumsi bahwa Atut bukan hanya mencoba mempertahankan basis suara yang sudah ada, tetapi lebih cenderung untuk menaikkan elektabilitas di Pemilu pada tahun 2011.

Tabel 5
Perolehan Suara dalam Pemilu pada Banten Tahun 2006

No	Nama Pasangan Calon	Wilayah						Total Perolehan Suara
		Kab. Serang	Kota Cilegon	Kab. Tangerang	Kota Tangerang	Kab. Lebak	Kab. Pandeglang	
1	T. Sjam'un & B. Davnie	175,297	25,339	258,263	89,219	118,435	151,723	818,276
2	Ratu Atut & Moh. Masduki	282,698	58,509	434,468	176,775	278,805	214,202	1,445,457
3	Irsjad Djuwaeli & Mas Achmad	33,759	4,276	38,849	15,535	29,029	26,474	147,922
4	Zulkieflimansyah & Marissa H	258,419	63,044	407,403	239,148	106,401	113,780	1,188,195
	Total Suara per Wilayah	750,173	151,168	1,138,983	520,677	532,670	506,179	3,599,850

Sumber: Data KPU Provinsi Banten

Untuk data akumulasi persebaran alokasi hibah yang dapat teridentifikasi berbasiskan wilayah dapat dilihat pada Tabel 6 di bawah. Pada Tabel itu dapat dilihat bahwa daerah yang memperoleh hibah terbanyak pada 2011 ialah wilayah-wilayah yang menjadi basis Atut dalam Pemilu pada tahun 2006. Atut pun memenangkan perolehan suara dalam Pemilu pada tahun 2011 di kota/kabupaten yang disebutkan di bawah ini dengan perolehan yakni: Kota Serang dengan jumlah 55,47% dari total suara keseluruhan; Kabupaten Serang dengan memperoleh 61,13% suara; Kabupaten Pandeglang dengan 50,17% suara; Kabupaten Lebak

dengan 57,91% suara; Kabupaten Tangerang dengan 48,08% suara; Kota Tangerang Selatan dengan 61,09% suara.⁷ Sedangkan, Kota Serang baru resmi dibentuk pada tahun 2007.⁸ Begitu pula Kota Tangerang Selatan yang baru diresmikan pada Oktober 2008, dengan walikota terpilih Airin, yakni istri dari adik Atut (saudara ipar Atut). Daerah-daerah tersebut juga merupakan hasil pemekaran dari wilayah-wilayah yang menjadi basis suara Atut saat Pemilukada tahun 2006, yakni Kabupaten Serang dan Kabupaten Tangerang. Jika diidentifikasi dengan perolehan suara tahun Pemilukada tahun 2011 di masing-masing wilayah kabupaten/kota, maka Atut memenangkan suara di hampir semua wilayah di Banten, kecuali Kota Tangerang.

Tabel 6
Akumulasi Alokasi Hibah Hasil Identifikasi Berbasis Wilayah

Kabupaten/Kota	Total Alokasi Keseluruhan (dalam rupiah)
Kota Serang	22,212,000,000
Kab. Pandeglang	8,000,000,000
Kab. Tangerang	7,835,000,000
Kab. Lebak	7,300,000,000
Kab. Serang	3,580,000,000
Kota Tangsel	3,500,000,000
Kota Tangerang	2,950,000,000
Kota Cilegon	500,000,000
Tidak Teridentifikasi	25,857,000,000
Total	81,734,000,000

Dari berbagai sumber. Data diolah oleh penulis.

POLITIK PORK BARREL DAN STRATEGI MENJELANG PILKADA BANTEN

Jika dihubungkan dengan teori politik distributif, maka terlihat bahwa hibah dan bansos memang memiliki keterkaitan dengan strategi mena-

6 Kota Serang baru resmi dibentuk pada tahun 2007. Begitu pula Kota Tangerang Selatan yang baru diresmikan pada Oktober 2008. Daerah-daerah tersebut juga merupakan hasil pemekaran dari wilayah-wilayah yang menjadi basis suara Atut saat Pemilukada tahun 2006, yakni Kabupaten Serang dan Kabupaten Tangerang. Jika diidentifikasi dengan perolehan suara tahun Pemilukada tahun 2011 di masing-masing wilayah kabupaten/kota, Atut memenangkan suara di hampir semua wilayah di Banten, kecuali Kota Tangerang.

7 Adik Atut, yakni Tb. Khaerul Jaman menjadi wakil walikota saat Kota Serang resmi terbentuk. Hal itu berlangsung hingga sekarang, di mana Tb. Khaerul Jaman menjadi Walikota sampai saat artikel ini selesai ditulis. Lihat Selayang Pandang Sejarah Kota Serang, (serangkota.go.id 2016).

ikkan elektabilitas menjelang Pemilu. Seperti yang telah penulis jelaskan di awal, bahwa politik distributif adalah bentuk pemahaman bahwa politik sebagai arena alokasi dan distribusi sumber daya yang dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang dapat memberdayakan atau memampukan warga dalam hubungan kuasanya dengan pihak lain. Distribusi sumber daya dalam politik tersebut tidak dapat dilepaskan dari upaya politik untuk meraup suara atau kemenangan dalam pemilu. Hal itu tentu saja berkaitan erat dengan pemberian hibah dan bansos sebagai sumber daya yang dialokasikan dan didistribusikan kepada masyarakat dalam hubungan kuasanya dengan pihak lain, khususnya dalam hal ini Gubernur Banten selaku *incumbent*.

Dalam politik distributif, menurut Susan Stokes, memang penguasa yaitu *incumbent* memiliki keunggulan karena memiliki akses terhadap sumber daya yang dananya berasal dari pemerintahan, serta lebih dekat pada masyarakat karena pemerintah berinteraksi langsung dengan masyarakat karena sifatnya pula yang sebagai eksekutor dalam program-program pemerintahan serta sebagai aktor yang melakukan transaksi langsung dengan masyarakat. Hal itu tentu saja menjadi keuntungan bagi *incumbent* karena secara tidak langsung menjadi lebih dikenal masyarakat dan juga memiliki kewenangan dalam pendistribusian sumber daya. Namun teori Susan Stokes memiliki keterbatasan, yakni tidak menjelaskan keterkaitan pola strategi distribusi dengan hasil atau perolehan suara yang diperoleh.

Dari hal itu semua, penulis mengidentifikasi bahwa memang pemberian hibah dan bansos di Banten merupakan transaksi non-programatik yang bersifat politik *pork barrel*. Jika diidentifikasi dengan ciri-ciri politik *pork barrel*, alokasi hibah dan bansos di Banten memenuhi ciri-ciri tersebut. Pertama, praktik alokasi ini dilakukan oleh *incumbent*, yaitu Ratu Atut Chosiyah yang bisa dinilai mendorong distribusi dana hibah dan bansos untuk kepentingan pemenangan pemilu untuk periode kedua. Kedua, alokasi ini menggunakan anggaran yang berasal dari pemerintah, yaitu Pemerintah Provinsi Banten yang bersumberkan dari penerimaan yang tidak berbasiskan wilayah. Artinya, alokasi khusus tersebut ditanggung oleh publik secara umum, baik melalui dana

pusat maupun penerimaan pajak daerah. Ketiga, alokasi hibah yang ada tidak bersifat menyeluruh untuk masyarakat atau tersegmentasi hanya ke kelompok-kelompok tertentu. Ditambah lagi, mayoritas alokasi tersebut berasal dari inisiatif eksekutif.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dengan data yang tersedia, dengan relatif rendahnya inisiatif masyarakat dalam pengusulan hibah dan bansos serta melihat pola penerimaannya, tentu saja mengindikasikan bahwa pemberian hibah dan bansos bersifat *group targeted*. Artinya, alokasi hibah dan bansos digunakan bukan untuk kepentingan individu, melainkan kepentingan kelompok. Seperti yang dikatakan oleh Drazen dan Eslava bahwa pembiayaan hibah dan bansos yang diberikan secara langsung tidak menyasar pada publik yang luas, atau berorientasi pada kelompok tertentu saja. Hal itu pun ditargetkan oleh *incumbent* dan bersifat “*top down*.”

Yang dapat penulis analisis dengan teori politik distributif menurut Susan Stokes adalah adanya kecenderungan untuk menggunakan strategi politik *pork barrel* pada daerah-daerah yang menjadi basis suara *incumbent* di periode pemilihan sebelumnya. Hal itu dibuktikan dengan daerah-daerah dengan jumlah penerimaan hibah terbesar pada tahun 2011 merupakan daerah-daerah yang memenangkan Atut pada pemilukada tahun 2006. Meskipun dari data pendukung yang penulis peroleh, memang Atut sebagai *incumbent* memperoleh hasil suara yang lebih besar di daerah yang menjadi basisnya, tetapi tidak menjadi bahasan pokok yang perlu dijelaskan lebih lanjut dalam penelitian ini. Walaupun tidak menyasar kepada daerah-daerah yang belum menjadi basis suara pada pemilukada sebelumnya, Gubernur Atut berusaha mempertahankan suaranya di daerah-daerah tertentu dengan memberikan kucuran dana yang lebih.

Menurut Andrew J. Taylor, fenomena ini merupakan suatu bentuk *presidential support hypothesis*. Taylor mengatakan bahwa ada dua kemungkinan yang dapat terjadi dalam praktik *pork barrel* yang diambil dari teori dasar *vote buying*, yaitu *battleground hypothesis* sebagai bentuk upaya meraup suara yang bukan berasal dari basisnya, dan *presidential support hypothesis*, yaitu bantuan diberikan ke kantong-kantong

wilayah yang sudah dikuasai dengan harapan suara yang diperoleh di kantong-kantong suara tersebut dapat lebih besar dari pemilihan sebelumnya. Temuan ini sejalan dengan apa yang dimaksud oleh Taylor mengenai adanya kecenderungan untuk mempertahankan suara dan menambah suara yang masuk di daerah-daerah yang menjadi basis suara *incumbent*. Daerah-daerah yang memperoleh hibah terbesar ialah daerah-daerah yang menjadi basis suara Atut pada pemilihan sebelumnya.

Ciri-ciri yang terakhir ialah hibah dan bansos yang terjadi di Banten dilakukan sebelum Pemilukada sehingga tidak bersifat mengikat konstituen penerima untuk memilih *incumbent*. Dalam politik *pork barrel*, sebagai cabang dari bias partisan, transaksi politik distributif yang dilakukan ialah pra-pemilihan sehingga sumber daya diberikan sebelum pemilu diadakan. Oleh karena itu, keterikatan masyarakat terhadap *incumbent* dalam politik *pork barrel* yang dilakukan pra pemilu memiliki kemungkinan yang kecil. Sedangkan dalam klientelisme, menurut Susan Stokes, dikatakan bahwa manfaat yang diperoleh oleh pemilih tergantung dari suara yang mereka berikan. Dapat dikatakan bahwa suatu transaksi politik distributif yang bersifat klientelisme terjadi pasca pemilihan, karena yang mendapatkan manfaat ialah orang yang memilih. Berdasarkan indikator yang ada, praktik alokasi hibah dan bansos di Banten dapat dikatakan sebagai bentuk politik *pork barrel*, karena ciri-ciri tersebut memang berkenaan dengan fenomena yang dapat dianalisis oleh penulis.

Salah satu karakter politik *pork barrel* yang terjadi di Banten menurut penulis ialah *group targeted* yang dilakukan terhadap kelompok-kelompok berbasis agama. Dalam temuan penulis, kelompok berbasis agama merupakan kelompok yang memang memegang peranan penting dalam politik informal, karena dapat memengaruhi pilihan masyarakat secara umum. Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan pula, *incumbent* lebih sering mengunjungi kelompok-kelompok agama dan tempat-tempat ibadah seperti masjid, pesantren, dan sebagainya kala menjabat sebagai gubernur. Oleh karena itu, menjadi hal yang penting bagi *incumbent* untuk memengaruhi suara kelompok agama di Banten dalam Pemilukada.

Keberadaan kelompok-kelompok yang menjadi target penerima dana hibah dan bansos ini memang tidak sepenuhnya sejalan dengan apa yang disinyalir oleh Drazen dan Eslava. Perbedaan ini, menurut penulis, menandakan adanya perbedaan konteks masyarakat dari kasus-kasus yang diteliti. Pada banyak kasus, studi-studi mengenai *pork barrel* dilakukan pada masyarakat yang relatif sudah mengalami modernisasi yang membuat pengelompokan masyarakat cenderung didasarkan pada profesi ataupun kelas. Sebagai provinsi yang relatif tertinggal secara ekonomi, terutama pemerataan industri yang terpusat di Tangerang dan Cilegon, struktur sosial masyarakat Banten masih relatif dipengaruhi oleh pola-pola lama yang berpusat pada ulama dan jawara, selain birokrasi dan pengusaha lokal. Karena itu, tidak heran jika target dari *incumbent* adalah kelompok yang masih memiliki pengaruh kuat di masyarakat dan kurang memberikan perhatian pada kelompok yang terbangun karena industri seperti pekerja pabrik dan kelas menengah.

Pada titik ini tentu terdapat kecurigaan bahwa hubungan antara Gubernur atau Pemerintah Provinsi dengan pemimpin kelompok-kelompok tersebut dapat bersifat klientelisme. Namun, pola hubungan yang bersifat perorangan dapat terbantah mengingat pemberian dana tersebut juga bersifat terbuka dengan menggunakan *voucher*. Artinya, kelompok masyarakat dapat menggunakan kesempatan untuk mendapatkannya ketika Gubernur melakukan kunjungan. Selain itu, pemberiannya yang dilakukan sebelum Pemilu juga menandakan adanya hubungan yang tidak bersifat mengikat seperti disyaratkan oleh klientelisme.

KESIMPULAN

Artikel ini berusaha menjawab pertanyaan apakah kebijakan alokasi hibah dan bantuan sosial (bansos) merupakan bentuk politik *pork barrel*. Dengan menggunakan teori politik distributif dan konsep politik *pork barrel* dapat dikatakan bahwa alokasi hibah dan bansos memang memiliki kecenderungan yang kuat untuk dapat dikatakan sebagai bentuk politik *pork barrel*. Hal ini dapat dilihat dari identifikasi ciri-ciri politik *pork barrel* dengan temuan-temuan yang dikumpulkan oleh penulis. Keunikan politik *pork barrel* yang terjadi di Banten menurut penulis

ialah *group targeted* yang dilakukan terhadap kelompok-kelompok berbasis agama. Dalam temuan penulis, kelompok/organisasi masyarakat yang paling banyak menerima alokasi hibah ialah berasal dari bidang agama. Hal ini tentu saja dipengaruhi oleh konteks sosial masyarakat Banten karena tokoh agama ataupun ulama menjadi sebuah kekuatan politik tersendiri selain jawara. Oleh karena itu, menjadi hal yang penting bagi *incumbent* untuk memengaruhi suara kelompok agama di Banten dalam Pemilukada. Penekanan kepada kelompok agama di Banten ini menandakan bahwa tokoh jawara relatif tidak mendapatkan hibah dan bansos karena hampir dipastikan akan mendukung Atut, meskipun tanpa disokong dana hibah dan bansos. Keberadaan ayah Atut yang dikenal sebagai jawara terkemuka di Banten menjadi salah satu alasan dari kesimpulan ini yang membuat keluarga mereka tersemat trah jawara. Tidak heran jika kelompok lainnya, seperti keagamaan, kewanitaan, dan sosial, menjadi sasaran dari kebijakan dana hibah dan bansos karena memang relatif kurang memiliki kedekatan personal atau kultural secara langsung dengan *incumbent*.

Hanya saja perlu digarisbawahi bahwa ada beberapa perbedaan antara konsep *pork barrel* yang pertama kali dikembangkan. Ciri *pork barrel* tidak harus dilakukan atau diinisiasi oleh anggota dewan atau legislatif karena juga bisa dilakukan oleh eksekutif. Selain itu, kebijakan yang bersifat *pork barrel* juga dapat dilakukan di tingkat lokal seperti provinsi menerapkan pemilihan kepala daerah secara langsung (mayoritas). Hal lain yang perlu dicatat adalah perbedaan pengertian dari kelompok target yang dapat menyesuaikan dengan struktur sosial masyarakat tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- Aminuddin, M. Faishal dan Moh. Fajar Shodiq Ramadlan. 2015. „*Match-All Party*: Pragmatisme Politik dan Munculnya Spesies Baru Partai Politik di Indonesia Pasca Pemilu 2009.“ *Jurnal Politik* 1 (No.1): 39-74.
- Beritasatu.com. 2015. „Korupsi Dana Hibah, Mantan Kepala DPPKD Banten Divonis 6 Tahun.“ 7 Mei. www.beritasatu.com/nasional/

- 272133-korupsi-dana-hibah-mantan-kepala-dppkd-banten-divonis-6-tahun.html. (6 November 2016).
- Denemark, David. 2000. "Partisan Pork Barrel in Parliamentary Systems: Australian Constituency-Level Grants." *The Journal of Politics* 62 (No. 3): 896-915.
- Drazen, Allen dan Marcela Eslava. 2006. Pork Barrel Cycles. Working Paper dipresentasikan di Seminar IIES. Tel Aviv, Agustus 2006.
- Ferejohn, J. A. 1974. *Pork barrel politics: Rivers and harbors legislation, 1947-1968*. Stanford University Press.
- Golden, Miriam dan Brian Min. 2013. "Distributive Politics around the World." *Annual Reviews of Political Science* 16 (-): 73-99.
- Hessami, Zohal. 2014. Electoral Rules for Mayors and Incentives to Pork-Barrel: Quasi-Experimental Evidence from German Municipalities. Conference Paper dipresentasikan di Collective Decision Making II, No. B06-V3, German Economic Association 2014.
- Hamid, Abdul dan Gabriel Facal. 2013. "Nationalism, Islam, and Political Influence. The Ethics of the Enterprises in Banten (Indonesia)." *Moussons. Recherche en sciences humaines sur l'Asie du Sud-Est* 21 (-): 51-63.
- Hidayat, Dedy Nur. 2000. *Penulisan Proposal Penelitian untuk Pengembangan Ilmu*. Depok: Makalah tidak diterbitkan.
- Ichwan, Moch Nur. 2012. "The Local Politics of Orthodoxy: The Majelis Ulama Indonesia in the Post-New Order Banten." *Journal of Indonesian Islam* 6 (No. 1), 166-194.
- Indonesia Corruption Watch. 2011. "Dugaan Korupsi Dana Hibah dan Bantuan Sosial Provinsi Banten Tahun 2011." 28 September. <http://www.antikorupsi.info/id/content/dugaan-korupsi-dana-hibah-dan-bantuan-sosial-provinsi-banten-tahun-2011>. (12 Maret 2015).
- Inilahbanten.com. 2015. "7 Terdakwa Korupsi Dana Hibah dan Bansos Jalani Sidang Perdana." 7 Januari. <http://inilahbanten.com/2015/01/07/7-terdakwa-korupsi-dana-hibah-jalani-sidang-perdana/>. (28 April 2015).
- Kartodirdjo, Sartono. 1984. *Pemberontakan Petani Banten 1888*. Jakarta: Pustaka Jaya.

- Kurer, Oskar. 1993. "Clientelism, Corruption, and the Allocation of Resources." *Public Choice* 77 (No. 2): 259-273.
- Kusumadewi, Anggi dan Amal Nur Ngazis. 2013. "Penyelewengan Dana Bansos dan Siasat Politikus." 15 September. <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/444252-penyelewengan-dana-bansos-dan-siasat-politikus>. (2 Juni 2015).
- Merriam Webster. 2016. *Definition of Pork Barrel*, dalam <http://www.merriam-webster.com/dictionary/pork%20barrel>. (6 November 2016).
- Palenewen, Jovano Deivid Oleyver. 2014. *Penerapan Patronase dalam Kemenangan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia pada Pemilu Legislatif Kota Bitung Tahun 2009*. Yogyakarta: Tesis Magister Universitas Gajah Mada.
- Pemerintah Kota Serang. 2016. "Selayang Pandang Sejarah Kota Serang", 3 Januari. http://www.serangkota.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=112&Itemid=55#. (3 Januari 2016).
- Putra, Arif Kelana dan Hendra Kurniawan. 2014. "Belanja Bantuan Sosial Dalam Postur APBN." *Warta Anggaran: Majalah Keuangan Sektor Publik* 28 (-): 6-9.
- Putra, Erik Purnama. 2014. "JK Sebut Bansos Dihapus Terbatas." 23 Desember. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/12/23/nh0rky-jk-sebut-bansos-dihapusterbatas>. (12 Maret 2015).
- Ritchie, Jane dan Lewis Fane (Eds.). 2004. *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. London: Sage Publication.
- Romli, Lili. 2007. *Jawara dan Penguasaan Politik Lokal di Provinsi Banten (2001-2006)*. Depok: Disertasi Universitas Indonesia.
- Rumah Pemilu. 2011. "Waspadai Penyimpangan Dana Hibah dan Bansos." 26 September. <http://www.rumahpemilu.org/in/read/11926/Waspadai-Penyimpangan-Dana-Hibah-dan-Bansos>. (6 November 2016).
- Scholl, Edward Lawrence. 1985. *Pork Barrel Politics in the European Parliament: MEPs and the European Regional Development Fund*. Georgia: Emory University.

- Smith, Ken. 2011. "Pork Barrel Politics: Motives and Benefits." *The Journal of Political Research* 2 (-): 1-28.
- Stokes, Susan, et al. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Taylor, Andrew J. 2008. "The Presidential *Pork Barrel* and the Conditioning Effect of Term". *Presidential Studies Quarterly* 38 (No.1): 96-109.
- Tihami, M.A. 1992. *Kiai dan Jawara di Banten: Studi tentang Agama, Magi, dan Kepemimpinan di Desa Pasanggrahan Serang, Banten*. Unpublished MA thesis, Universitas Indonesia.
- Walker, Patrick J. 2010. "Pork Barrel Spending: Is It Unethical?." *Gatton Student Research Publication* 2 (No.2): -.
- Wardani, Sri Budi Eko (Ed.). 2014. *Buku Panduan Pendidikan Pemilih tentang Transaksi Politik dalam Pemilu*. Jakarta: Pusat Kajian Politik UI.
- Wilk, Eric M. 2010. *Ideology and Distributive Benefits: Ideological and District Influences on The Distribution of Federal Spending*. New York: Disertasi University at Buffalo.